

## 룰라, 볼사 파밀리아 그리고 브라질 빈민층의 투표 변화

배 준 범

“특별한 동지의식을 느낀다.” 2004년 11월 정상회담 이후 룰라 브라질 전대통령이 밝힌 노무현 전대통령에 대한 소감이다. 당시 정상회담을 전후로 하여 불과 몇 주의 시차를 두고 집권한 개혁진보성향의 두 대통령을 비교하는 보도를 국내 언론에서는 쉽게 접할 수 있었다. 어려운 가정환경에서 자수성가한 인권변호사 출신의 노무현 대통령과 극빈층 가정에서 노동운동 지도자를 거쳐 대통령에 당선된 룰라 대통령의 비슷한 개인사를 각종 언론에서 조명한 것도 물론이다. 하지만 두 개인과 그 개인이 대표하는 정치세력 사이의 동질성에 대한 세간의 주목이 이후 둘의 정치적 명운의 유사성까지 보장해주는 것은 아니었다. 실제로 두 집권세력과 개인의 궤적은 이후 극명하게 서로 다른 방향으로 나아가게 된다.

한국에서는 열린우리당이 2005년 2차례 재보궐선거에서 전패한 후, 2006년 지방선거에서 역시 참패하고 당 해체 수순을 밟았고, 개혁진보진영은 2007년의 대선 대패에 이어 2012년에도 보수정당의 집권 연장을 지켜봐야 했다. 노무현 전대통령은 2007년에 5%라는 역대 최저의 지지도를 기록했고, 퇴임 이후에는 투신자살이라는 비극적 결말을 맞았다. 2004년 원내 제3세력으로 화려하게 등장한 민주노동당 역시 이 시기를 거치면서 이제는 그 잔재마저 찾기 어려워졌다. 이에 비해 브라질에서는 룰라가 2006년에 재집권 성공에 이어,<sup>1)</sup> 2010년에는 룰라의 비서실장 출신인 질마 후세피가 대통령 선거에서 당선됐다. 입후보하기 전에는 대중적 인지

1) 브라질 헌법에 따르면 대통령의 임기는 4년이며, 한차례의 연임이 가능하다.

도가 거의 없었던 후세피가 집권 노동자당의 대통령후보 선출 과정에서 룰라의 지지를 얻어 당선된 것이다. 여전히 가부장적 문화가 강한 브라질에서 대중정치 경험이 거의 전무한 여성 정치인을 비교적 손쉬운 승리로 이끌 정도로 룰라의 영향력이란 대단했다.<sup>2)</sup> 룰라는 퇴임 당시 경이적인 87%의 지지도를 기록하기도 했다. 노동자당의 위세도 10년 이상의 집권 경험 속에서 지속적으로 확장세다.

이러한 상반되는 결과는 두 나라와 정치세력이 처한 서로 각기 다른 조건의 필연적 결과인가? 아니면 일련의 정치적 선택의 결과물인가? 구조적 필연이 아니라면 무엇을, 언제, 어떻게 다르게 했다면 다른 결과로 이어졌을까? 평가는 복잡하고 명쾌한 결론을 도출하기란 쉽지 않다. 이 글은 이러한 질문에 대한 하나의 단초로서 룰라 정부의 성공의 주요한 요인인(어떤 이들은 결정적인 요인이라고도 한다) 복지정책의 내용과 정치적 효과에 대해 다루고자 한다. 특히 복지 정책의 도입이 노동자당과 룰라의 지지층에 어떤 변화를 가져왔고 그것이 선거에는 어떠한 결과를 미쳤는지에 초점을 맞춘다. 이는 10년 동안의 진보개혁 정권 집권 기간에 대한 평가에서 하나의 참조점이 될 수 있을 것이며, 복지정책의 정치적 파급효과의 한 사례를 조명함으로써 한국에서도 논의가 활발한 복지국가 논의에도 기여할 수 있을 것이다.

룰라 정부에 대한 평가는 집권 2기 지지율과 성공적 정책의 사례만을 집중적으로 부각하는 경향이 있어서 집권 초반 룰라가 겪은 정치적 어려움을 잊기 쉽다. 하지만 룰라가 한국을 방문한 2005년 중반에는 연금개혁 정책 등으로 핵심 지지층이 일부 이탈하고, 경제성장의 둔화,<sup>3)</sup> 노동자당의 타당 의원 매수 행위(mensalao)와 관련된 부정부패 혐의에 룰라의 측근들이 연달아 연루되면서 정국 운영에 큰 어려움을 겪고 있었다. 또한

2) 실제로 선거운동 당시 질마 후세피의 이름은 모르지만, 누구에게 투표할 것이냐고 묻는 언론사 기자에게 ‘룰라의 여자’라고 답하는 이들이 상당수였다고 한다.

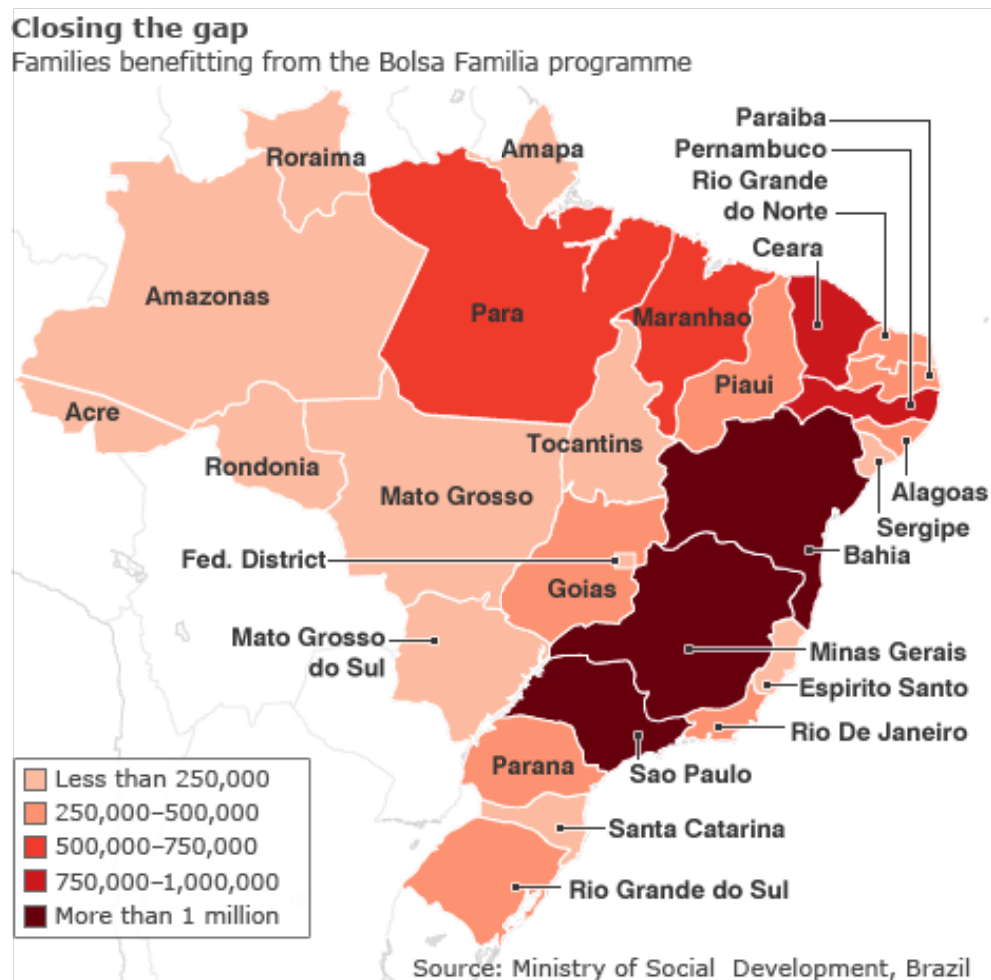
3) 2002년의 경제위기 속에서 집권한 룰라는 집권 2년차인 2004년에 경제가 6% 가까이 성장하는 등 호조를 보였으나 2005년에 이르면 다시 성장률이 3.2%로 내려앉았다.

노동자당은 상하원에서 30%도 안 되는 의석을 지니고 있어서 여러 당과의 연정에 의존하고 있던 상황에서 부정부패 혐의로 인해 행정부의 정치적 장악력이 떨어지자 노동자당의 동맹 파트너들은 룰라 행정부의 국정운영 방향에 반기를 들기 시작했다. 이렇듯 내우외환이 겹쳐 한때 재선 선거에 룰라가 나서지 못하는 것 아닌가라는 위기감도 돌던 때였다.

하지만 2006년 10월의 대선 1차 투표 약 3개월 전부터는 오히려 룰라가 결선 투표 없이 1차에서 과반을 얻을 것으로 다수가 내다볼 정도로 그의 정치적 회복은 완전했다. 노동자당으로부터 이탈했던 세력들은 독자적으로 대선에 나섰지만 결과에 영향을 미칠 만큼의 득표를 하지 못했고, 노동자당 및 측근의 비리들 관련해서는 관련자들이 줄줄이 사퇴를 하고 검찰 조사를 받았지만 이를 룰라 개인과 연루시키고자 했던 야당의 정치공세도 효과 보지 못했다. 비록 1차 투표에서 과반을 얻지는 못했지만, 그는 2차 투표에서 61%를 얻어 무난히 재선에 성공했다.

룰라가 정치적 위기를 극복할 수 있었던 이유는 무엇일까? 이에 대한 해답의 단초는 2002년에 비해 2006년 대선에서의 지지층에 대한 분석에서 얻을 수 있다. 조직된 노동자를 기반으로 하여 농민과 빈민 해방 신학의 카톨릭 공동체, 그리고 진보적 지식인과 개혁적 중산층 유권자의 일부를 지지층으로 지니고 있었던 노동자당은 역사적으로 교육 수준이 높을수록, 농촌지역에서 도시로 갈수록, 그리고 소득이 높을수록 지지도가 더 높은 좌파정당 지지세력의 일반적 특성을 그대로 따랐다. 노동자당의 탄생도 상 파울루라는 브라질 최대 도시를 기반으로 해서, 브라질의 대도시들과 상대적으로 발전 정도가 높은 지역들을 중심으로 확산이 됐다. 2002년 대선에서도 브라질 남부를 중심으로, 상 파울루나 리오와 같은 대도시를 포괄하고 교육과 소득 수준이 높은 지역에서 선전하면서 룰라는 승리할 수 있었다.

하지만 2006년의 룰라의 지지층은 이와는 확연히 다른 모습을 보였다. 룰라가 기존의 강세 지역에서는 지지도가 약간 하락하거나 담보 상태



2010년 기준 볼사 파밀리아 혜택 가족수(출처: BBC News)

였던 반면, 2006년 이전까지는 노동자당의 존재감이 미미했던 북동부의 저개발, 저소득 지역에서 경쟁자인 알키밍 후보를 앞지른 것이다. 룰라 후보는 1차 투표에서 브라질의 26개 주 중 북부와 북동부에 집중되어 있는 하위 소득 13개 주에서 66% 대 30%로 상대 후보를 크게 앞선 반면, 상 파울로 주와 시를 비롯한 상위 13개 주에서 오히려 모두 알키밍 후보에게 45대 43으로 밀렸다. 룰라가 약 60%를 득표한 2차 투표에서 하위 13개 주들은 룰라에게 74%라는 압도적인 지지를 보냈다. 빈민층이 재선의 주력부대로 등장한 것인데, 이러한 투표 경향은 2010년 질마의 당선

때까지도 일관되게 나타났다. 룰라는 보다 부유하고 학력수준이 높은 전통적인 지지층의 부분적인 이탈, 혹은 담보 상태를 빈민층의 지지 확대를 통해 상쇄를 해 무난히 승리할 수 있었던 것이다.

룰라 지지층의 이러한 변화는 볼사 파밀리아(Bolsa Familia)라는 복지 정책의 전면적 시행에 상당 부분 원인을 두고 있다. 볼사 파밀리아는 연방 정부에서 시행하는 빈곤층 대상의 조건부 현금 지원 정책 (CCT: Conditional Cash Transfer) 이다. 빈곤층 가정에게 아동 수에 따라 예방 주사 등을 위한 정기적 의료시설 방문이나 자녀들의 학교 출석 등을 조건으로 하여 매달 일정액수의 보조금을 지급한다. 극빈층에게는 자녀와 상관없이 일정액을 지급한다. 룰라 정부 초기 월 수입 약 60불(\$) 이하의 가정을 대상으로 했으며, 비정기적으로 상향 조정이 되고 있으나 도입 초기에는 가족 수와 소득 여부에 따라서 최대 약 110불(\$)까지의 현금을 매달 지원 받을 수 있었다. 룰라는 이전 카르도주 정부하에서 여러 정부 부처에서 소규모로 진행이 되던 이런 정책을 통합시키고, 지원대상을 연방정부 차원에서 일원화하였다. 동시에 그 지원 대상과 예산을 대폭 확대하여 2004년에는 400만이 조금 넘는 지원 가정을 2006년에는 1100만까지 늘렸다. 이로써 인구의 20%가 정책의 대상이 됐다. 현금을 입금하는 대상자를 가정 내의 여성으로 못박은 것도 정책의 특이한 점이다. 이와 동시에 정책 도입 초기부터 룰라가 직접 나서 정부의 핵심 정책 중에 하나로 이 프로그램을 대대적으로 홍보하기 시작했다.

그 결과, 브라질의 5000개의 지자체 단위의 룰라 2006년 대선에서 룰라 득표율과 가장 큰 상관관계를 보인 변수는 바로 그 지자체에서의 볼사 파밀리아 수급자 비율이었다. 북부의 저개발 지역에서는 인구의 절반 이상이 이 프로그램의 수혜자인 곳들이 흔한데, 이런 곳일수록 룰라에 대한 2006년 득표율이 높았다. 2002 대선에서는 이 지역에서 거의 예외 없이 룰라가 패배했던 것에 비춰 질적인 변화가 나타난 것이다. 가난한 지역일수록 복지 혜택의 수혜자들이 많았고, 이런 곳일수록 많은 이들 중



룰라와 그 지지자들

많은 이들이 룰라에게 표를 던진 것이다. 이러한 경향은 가난한 북부 지역에만 한정된 것이 아니라, 부유한 지역에서도 상대적으로 수급자가 많은 리오나 상 파울로 내의 빈민촌 지역 역시 룰라의 득표율이 높은 경향을 보였다 (이는 물론 득표율에 영향을 미치는, 이전 선거 룰라 득표율, 종교, 인종, 지자체 인구 등과 같은 다른 변수들을 고려했을 때의 이야기다.) 멘살라오 사태 때문에 중앙정치에서는 부정부패에 대한 논란이 정치권을 강타하더라도, 애초부터 이에 관심이 없는 빈민층은 자신들의 이해관계에 득이 되는 후보를 선택하거나, 그것에 대해 알고 있더라도 물질적 혜택에 우선순위를 두는 “실용주의 투표 행태”를 선보인 것이다.

이 볼사 파밀리아의 대대적 확대 결정에는 브라질의 경제 발전을 위한 필요 조건들을 충족시킨다는 논리가 한 축을 이루고 있다. 이 정책은 내수 시장을 활성화시키고, 복지 혜택을 건강검진과 교육과 연계시킴으로써 노동력의 건강권과 교육 수준을 높여줄 수 있다는 면에서도 경제성장에 기여를 한다. 하지만 이 프로그램은 노동자당의 진보적 이념의 산물이

기도 하다. 세계에서 가장 불평등한 나라 중에 하나인 브라질에서 최빈곤층에 대한 직접적 지원이라는 내용과, 보편적 접근권이라는 형식, 그리고 아동들의 건강권과 교육과 연계시킨 수혜 조건들에서 불평등의 완화와 사회적 약자들의 삶을 개선시키고자 하는 전통적인 좌파들의 목표가 엿보인다. 이 정책에 대한 검토 시기에 노동자당이 도입 방식과 관련해서 보인 반응에서도 경제적 논리가 주를 이루지 않았다는 것을 확인할 수 있다. 집권 1년 차에 이 정책을 룰라 정부에서 준비하고 있다는 소식이 전해지자 각종 개발관련 국제기구나 경제학/정치학 교수들이 노동자당과 정부에 전국적 차원에서 정책을 실행하기 전에 소규모로 먼저 진행할 것을 제안했었다. 이 정책의 실효성이나 효과를 소규모 단위에서 먼저 검증해주겠다는 제안이었다. 학계나 개발자문제의 입장에서 이러한 파일럿 프로그램의 장점은 효과나 실효성을 미리 파악함으로써 정책의 범위나 투입 예산의 수정이나 심지어 도입 자체에 대한 재검토도 가능케 한다는 것이었다. 이에 대한 노동자당의 관계자들의 반응은 “우리는 실효성이나 효율성 차원에서 이 정책에 접근하고 있지 않다”는 것. 해야 되기 때문에 하는 것이지, 경제적 효율성이나 실효성에 근거를 두고 하는 것이 아니라며 이러한 타당성 조사를 거절했다는 것이다. 물론 정책 시행 결과, 각종 개발관련 지표에서 대성공을 거둔 이 사업은 이제 세계은행에서도 모범 사례로 꼽히는 정책이 됐다. 빈민층에게 제공되는 이득 외에도 경제 성장과 양립 가능한 복지 정책으로서 검증이 되면서 이는 일종의 룰라 정부의 능력에 대한 평가에도 긍정적으로 작동했으며 그리고 더 나아가 룰라의 '브랜드'에도 기여하는 등 룰라는 이런 정책의 정치적 혜택을 톡톡히 봤다.

이렇듯 볼사 파밀리아는 도입에서는 노동자당의 진보적 이념에 기초한 프로그램이면서도 경제 성장에 기여를 하고, 또한 정치적 효과 또한 재집권을 주요 근거가 될 정도로 엄청났다. 룰라나 노동자당에서 과연 그 정치적 효과가 이 정도일 것이라도 내다보고 이를 실행한 것일까에 대해서는 의견이 엇갈리고 있지만, 볼사 파밀리아의 득표 전략으로서 성공하

기 위한 조건들이 브라질에서는 존재하고 있었다는 점은 분명한 듯 하다. 브라질과 같이 불평등의 정도가 높고, 빈곤층 이하에 생활하는 수가 많고, 이들이 특정 지역에 밀집되어 있는 경우에는 연방 정부가 실행하는 소득 이전 프로그램이 비교적 적은 예산으로도 큰 정치적 효과를 누릴 수 있다는 것. 한 개인의 소득 수준이 낮을수록 적은 금액의 복지 혜택으로도 비교적 큰 효과를 누릴 수 있고, 이러한 빈곤층이 많을수록 효과가 많은 이들에게서 공유가 된다. 이들이 밀집되어 있을수록 정책 홍보에도 적은 비용이 들고 이들 사이에서 정치적 효과의 공유나 상호작용이 나타날 가능성도 높다. 특히 룰라와 같이 이 정책과 동일시시키기 비교적 쉬운, 빈곤층과의 정서적 유대 및 소통 능력이 뛰어난 정치인이 있는 경우에는 더더욱 그렇다.

흥미로운 점은 볼사 파밀리아로 인한 정치적 이득이 룰라의 대선 득표에서는 명확하게 나타나는 반면, 룰라가 속한 노동자당과의 상관 관계는 통계 분석에서 나타나지 않는다는 점이다. 즉, 지자체 선거든, 상하원 선거든, 그 선거단위의 수급자 비율이 노동자당 후보의 득표율에 영향을 미치지 않는데, 빈민들이 정책을 룰라와 동일시하고 있어 지지투표로 이어지지만, 당과는 그렇게 하고 있지 않거나 그 정도가 훨씬 약하다는 것이다. 2010년 대선에서도 위에 언급했듯이 질마의 득표율은 룰라의 2006년의 득표 패턴과 거의 유사했지만, 동시에 진행된 총선에서는 볼사 파밀리아 수급률과 노동자당 투표율 사이에 강한 상관관계가 여전히 나타나지 않았다. 빈민층에게 자신들에게 이득이 되는 정책을 그것을 도입한 지도자 및 그의 후임자와 연계시켜 투표 행태를 바꾸는 것보다 그 지도자들이 속한 당으로까지 지지를 바꾸는 것이 훨씬 어렵다는 것이다.

이러한 정책의 단기적인 정치적/경제적 효과에도 불구하고, 볼사 파밀리아의 장기적 효과에 대해서는 의문들이 남는 것은 사실이다. 당장 소득 이전을 통해 빈곤층으로부터 수백만 명을 구제하는 효과는 있지만, 이러한 정책이 선거에서 가져오는 단기적 이득 때문에 장기적 공공재에 대





2010년 노동자당 대선 후보 캠프에서 질마(좌)와 룰라(우) 출처: 가디언

한 투자 (교육, 인프라 등)를 등한시한다는 우려도 있으며, 정치적으로도 위에서 언급한 바대로 룰라에게는 (그리고 그 연장선의 질마) 그 정치적 혜택이 돌아갔지만, 노동자당으로는 그 정치적 혜택에 대한 근거가 엇갈리고 있어 빈곤층의 집권당에 대한 의존도만 높이고 좌파에게 장기적 이득은 별로 없다는 비판도 있다. 더 지켜볼 일이다. 하지만 분명한 것은 적어도 현재 집권 11년 차를 넘어가고 있는 현재, 브라질 노동자당은 국제금융자본이 가하는 정책적/경제적 압력과 원내 소수당이라는 국내외의 악조건 속에서 진보적 지향을 구현하기 위한 정책으로서 불사 패밀리아를 선보였고, 이것이 브라질의 빈민들로부터는 압도적 지지를 받는 것은 물론 국민들로부터도 후한 점수를 받았다는 점이다. 대선 2006년과 2010년 대선에서 룰라와 질마가 빈민층으로부터 받은 지지, 그리고 룰라가 퇴임하면서 기록한 87%의 국정운영 지지도가 이를 말해준다.

그렇다면 한국에게 노동자당 정부들의 복지 정책이 주는 함의는 무엇일까? 경제발전, 빈곤률, 불평등의 정도에 있어서 한국은 브라질 사이에는 많은 차이가 있어 단순 비교하기는 쉽지 않지만, 두 나라 사이의 상이

한 정도가 브라질의 경제발전과 성공적 복지정책과 한국사회의 양극화 현상으로 줄어들고 있는 것도 사실이다. 즉, 볼사 파밀리아와 같은 복지 정책의 성공을 가능케 했던 조건들이 한국에서도 점점 나타나고 있는 것이다. 한국에서 전반적으로 높아진 사회복지에 대한 국민의 요구와 각종 사회복지 정책으로부터 소외된 취약계층에 대한 높은 관심도 이의 표현일 수 있다. 이미 한국 사회는 지난 두 차례의 대선 이후 기초노령연금 등과 같은 정책의 향방이 쟁점이 된 것을 이미 경험했다. 이러한 취약 계층의 요구와 이해관계에 부합하는 정책을 약속하면서 정치적 효과를 기대한 세력도 물론 있다. 5년 내내 불평등의 대표적 지표인 지니계수가 악화된 노무현 정부 하에서 기초노령연금을 (당시에는 파격적으로) 제안한 한나라당이나, 이의 확대를 2007년에 공약한 이명박 당시 대선 후보, 그리고 당시 한나라당 대선 경선의 박근혜 후보 모두 이를 활용하고자 했던 정치인 혹은 정치세력이다. 박근혜 대통령은 이번 대선에서 또다시 기초노령연금의 인상을 비롯한 복지 확대를 공약했다. 브라질의 사례는 이러한 약속들이 도입될 경우 -가령, 박근혜 정부 하에서 복지 확대가 체감할 정도로 이루어진다면- 그것이 갖는 정치적 효과의 정도가 얼마나 클 수 있는지를 보여준다. 반면, 야권 인사라면 이러한 잠재적 효과에 미리 체념할 필요는 없다. 그러한 지지는 이러한 정책의 수혜자들의 “실용적” 반응일 뿐, 지속적인 지지에 대한 약속은 아니기 때문이다. 압도적으로 박근혜 후보에게 표를 던진 한국의 빈곤층과 노년층도 박근혜 정부의 실정과 공약 불이행에 따라 돌아설 수 있다. 단, 그들의 이해관계에 복무할 수 있다는 신뢰를 더 주고, 그들과 더 소통을 잘하고, 그들 속으로 더 들어가는 정치세력이 있을 경우에 한해서.